

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)

НИЦ по проблемам современного федерализма

Российская ассоциация политической науки
Пензенское региональное отделение

Ассоциация европейских исследований
Пензенское региональное отделение

**Многосоставные государства:
опыт и перспективы развития**

Сборник научных статей
Всероссийской научно-практической конференции

г. Пенза, 29–30 мая 2019 г.

Под редакцией
А. Д. Гулякова

Пенза
Издательство ПГУ
2019

УДК 342
М73

Многосоставные государства: опыт и перспективы развития : сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 29–30 мая 2019 г.) / под ред. А. Д. Гулякова. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. – 286 с.

ISBN 978-5-907185-28-9

Предлагаемое издание содержит статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития», состоявшейся 29–30 мая 2019 г. в Пензенском государственном университете, которая является продолжением предшествующих конференций, посвященных федеральным отношениям и проведенных в 2016–2018 гг.

Издание предназначено для ученых – государствоведов, юристов, историков, политологов, филологов.

УДК 342

Ответственный редактор

А. Д. Гуляков, к.ю.н., доцент, ректор Пензенского государственного университета

Редакционная коллегия:

- А. В. Малько**, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН (*заместитель ответственного редактора*);
А. Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, руководитель Пензенского регионального отделения Ассоциации европейских исследований, руководитель Пензенского регионального отделения Российской ассоциации политической науки, руководитель НИЦ по проблемам современного федерализма (*заместитель ответственного редактора*);
И. В. Бахлов, д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой всеобщей истории и мирового политического процесса Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва;
К. Г. Гаврилов, к.ю.н., доцент кафедры правоохранительной деятельности Пензенского государственного университета;
В. В. Гошуляк, д.ю.н., д.и.н., профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета;
Ал. А. Громыко, д.полит.н., профессор, директор Института Европы РАН, президент Ассоциации европейских исследований;
М. В. Захарова, к.ю.н., доцент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, доктор публичного права (Франция), член-корреспондент Международной академии сравнительного права;
Н. В. Макеева, к.ю.н., доцент кафедры теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета

Издается при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (договор № 19-011-20109/19).

П р и к а з

о проведении Всероссийской научно-практической конференции
«Многосоставные государства: опыт и перспективы развития»
№ 328/о от 20.03.2019

ISBN 978-5-907185-28-9

© Пензенский государственный
университет, 2019

Таким образом, в ходе реформ 2006 и 2009 гг. федеративные отношения подверглись определенной коррекции. Нельзя сказать, что Германия окончательно справилась с проблемными вопросами разграничения компетенции между Федерацией и землями, несмотря на это, реформа федеративных отношений ФРГ имеет важное значение, в результате чего кооперативный германский федерализм был дополнен принципом конкуренции.

На основании проведенного опроса, где в качестве респондентов приняли участие 87 человек: жители г. Берлина, г. Фленсбурга, было выявлено следующее: общественность не желает дальнейшего реформирования системы и вполне удовлетворена существующими федеративными отношениями. Так, подавляющее большинство респондентов 75 % высказались против реформирования федеративных отношений, 9 % ответили за и 16 % воздержались от ответа.

Полагаем, что процесс реформирования федеративных отношений в Германии в дальнейшем будет продолжаться в целях действительного преобразования существующей модели немецкой федерации.

Библиографический список

1. Häde, U. Zur Föderalismusreform in Deutschland / U. Häde // Juristen Zeitung. – 2006. – S. 930–940.
2. Maurer, H. Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen / H. Maurer // München, 2007. – S. 310–319.
3. Геймбух, Н. Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германии / Н. Г. Геймбух // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Право. – 2018. – № 27. – С. 23–29.
4. Degenhart, Ch. Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht / Ch. Degenhart // Heidelberg. – 2014.
5. Mayer, H. Der cooperative Federalismus der Bundesrepublik Deutschland / H. Mayer // GRIN Verlag. – 2014.
6. Гуляков, А. Д. Генезис федерализма в странах Европы / А. Д. Гуляков, А. В. Малько, А. Ю. Саломатин // Современная Европа. – 2018. – № 1 (80). – С. 36–46.

УДК 342

П. В. Коршунова
*преподаватель кафедры правосудия,
Пензенский государственный университет, г. Пенза*

P. V. Korshunova
*Lecturer of the Department Justice,
Penza State University, Penza*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНСТВА СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ ФРГ: ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

ENSURING THE UNITY OF JUDICIAL PRACTICE IN MODERN GERMANY: FEATURES OF JUDICIAL FEDERALISM

Аннотация. Раскрывается понятие судебного федерализма, обосновывается соотношение судебной власти и судебного федерализма, раскрывается значение единства судебной практики как важнейшей характеристики судебной практики. Также охарактеризован порядок деятельности высших судебных инстанций (Федерального Конституционного Суда и Федерального Верховного Суда) ФРГ по обеспечению единства судебной практики. Изложены положения, которые свидетельствуют о фактическом существовании судебного прецедента в ФРГ, посредством которого в большинстве своем и достигается единство судебной практики.

Ключевые слова: судебный федерализм, судебная власть, Федеративная Республика Германия, судебная система, единство судебной практики, судебная практика, судебный прецедент, правовая система, обеспечение единства судебной практики, процессуальное законодательство, правосудие.

Annotation. This article reveals the concept of judicial federalism, substantiates the ratio of the judicial power and judicial federalism, reveals the significance of the unity of judicial practice as the most important characteristic of judicial practice. The article also describes the procedure for the activities of the Higher Courts of Justice (the Federal Constitutional Court and the Federal Supreme Court) of Germany to ensure the unity of judicial practice. The provisions that indicate the actual existence of judicial precedent in the Federal Republic of Germany, through which the majority is achieved unity of judicial practice.

Keywords: judicial federalism, judicial authority, Federal Republic of Germany, judicial system, unity of judicial practice, judicial practice, judicial precedent, legal system, ensuring unity of judicial practice, procedural legislation, justice.

Германия – государство, которое традиционно относят к романо-германской правовой семье. Германская федерация построена по территориальному принципу и является симметричной. При этом важное место в федеративном устройстве ФРГ отведено судебным органам, которые по принципу разделения властей и, согласно административно-территориальному устройству страны, представляют собой определенную систему, выстроенную по принципу специализации судов и характеру рассматриваемых ими дел.

В Главе IX, ст. 92 Конституции ФРГ провозглашено вверение судебной власти судьям, а также указано, что судебную власть в государстве осуществляют Федеральный конституционный суд, федеральные суды и суды земель, а ст. 95 Конституции ФРГ учреждает в качестве высшей судебной инстанции Федеральный верховный суд, действующий «для обеспечения единства федерального права» [7, с. 164].

В ФРГ суды осуществляют свою деятельность независимо друг от друга и от других органов. Однако между ними может возникнуть не только противоречие, но и спор по поводу правильности и единообразия применения какой-либо нормы. И этот спор подлежит разрешению в целях обеспечения единства судебной практики.

Судебный федерализм – это совокупность процессуальных, технико-юридических и организационных методов и форм, с помощью которых происходит разрешение правовых споров о компетенции между федерацией и ее отдельными субъектами, а также уяснение и разъяснение содержания правовых норм и устранение между ними коллизий в целях усиления эффективности взаимодействия и сотрудничества между отдельными судебными органами [13, с. 33].

В науке также существует мнение, что судебный федерализм представляет собой «принцип, институциональную форму и правовой режим устройства и функционирования судебной власти, с помощью которых обеспечивается приспособление ее структур к федеративному характеру отношений между центром и составными частями конкретного государства, т.е. к особенностям современных федераций».

Обращаясь к правовому анализу концепции судебного федерализма в Германии, следует отметить, что в ст. 74 Основного закона закреплён предмет конкурирующего законодательства – это судоустройство, судопроизводство, адвокатура, нотариат и юридическая консультация (*die konkurierende Gesetzgebung*) [1, с. 12].

Судебная практика в Германии традиционно не считается источником права. Но в настоящее время признается важная роль высших судебных учреждений, решения которых рассматриваются в качестве ориентира как при применении закона, так и в случае обнаружения неточностей или пробелов в законодательстве. В Германии особую роль играют решения органов конституционной юстиции, которые необходимо отнести к своеобразным системообразующим структурным элементам федерализма. Решения

органов конституционного правосудия в действительности призваны обеспечивать конституционность деятельности всех органов государственной власти, способствовать разрешению конфликтов, возникающих между ними в связи с осуществлением возложенных на них полномочий, защиты прав и законных интересов граждан [4, с. 70].

Чтобы судить о важности судебных решений в выработке права, считает Р. Давид, следует и здесь остерегаться готовых формул, которые, стремясь подчеркнуть исключительность закона, отказываются признавать источником права судебную практику. Подобное отношение к судебной практике – чаще всего признак разрыва между теорией и практикой, между университетами и дворцами правосудия. Но на этом основании нельзя делать вывод, что судебные решения не являются источником права [6, с. 131]. И так, в контексте «готовых формул» встает вопрос о единстве и единообразии судебной практики.

Неоспоримо, что основная задача судебной практики – это не только достижение целей закона, правовая защита сторон в процессе, но и правильное применение воли законодателя. Правильное применение норм права включает в себя также и одинаковое применение норм права по аналогичным и/или схожим делам. При этом очень важно правильно истолковать норму права и обоснованно ее применить. Процессуальное законодательство ФРГ не предусматривает прецедентного значения судебных решений, за исключением решений Федерального Конституционного Суда РФ. Основная причина этого кроется в том, что прецедентное право таит в себе опасность применения устаревших и неверных судебных решений, но, в свою очередь, ввиду отказа от прецедентной практики может возникнуть риск недостаточной стабильности и единообразия права. Судебная практика Германии снижает этот риск посредством применения определенной системы мер, обеспечивающих единство судебной практики. И основной причиной применения этих мер является деятельность Федерального Конституционного и Федерального Верховного суда, а также и других судов, обязанных соблюдать решения Высших судебных инстанций. Курс судебного федерализма, взятый на обеспечение единства судебной практики, свидетельствует о ее большом значении для государства, даже если она не признается в качестве полноценного и официального источника права.

Итак, единство судебной практики, по нашему мнению, есть правильное, единообразное истолкование и применение норм материального и процессуального законодательства и актов высшей судебной власти всеми судьями на всей территории федерации в процессе вынесения решения по аналогичным категориям дел [6, с. 698].

В ФРГ единство судебной практики достигается, прежде всего, посредством реализации субъектами спора права на обжалование судебного решения в случае его несоответствия практике Верховного суда. И здесь встает вопрос об обязанности судей следовать определенному прецеденту или тенденции, установленной прецедентами, которыми по праву в ФРГ принято считать решения Федерального конституционного суда. Р. Давид в свое время отмечал, что в ФРГ, «если какое-то правило подтверждено постоянной судебной практикой, оно рассматривается как норма обычая и должно применяться судами в таковом качестве» [5, с. 212].

Конституционное правосудие в ФРГ осуществляет Федеральный Конституционный Суд Германии, которому отведена роль высшей судебной инстанции ФРГ. Правовой статус Федерального Конституционного Суда определен Конституцией ФРГ и Законом о Федеральном Конституционном Суде, согласно которым Суд разрешает дела в области федеративных отношений, например, дела, связанные с федеральными органами власти, правительством земель, депутатами Бундестага. Сафонов Е.В. отмечает, что «за последние 20 лет было направлено более 100 обращений по проверке конституционности законов, по которым было вынесено конкретное решение, цель которых – признание закона несоответствующим Конституции, хотя возможен и противоположный вариант, когда заявитель добивается подтверждения действительности закона» [12, с. 68]. Также суд уполномочен разрешать и иные публично-правовые споры между федерацией

и землями, различными землями или в пределах одной земли, если не предусмотрен иной судебный порядок их рассмотрения.

Судьям Федерального конституционного суда предоставлены все возможности для проверки правовых норм, международно-правовых соглашений, судебных решений и решений должностных лиц государственных органов на предмет их соответствия Основному закону.

Верховный суд наделен большим авторитетом по вопросам обеспечения единства судебной практики и призван рассматривать споры под более широким углом зрения.

С юридической точки зрения каждый суд ФРГ вправе разрешать дела посредством собственной оценки ситуации, даже если она расходится с правовой позицией Верховного суда, но на практике суды ориентируются на судебную практику Верховного суда, так как есть вероятность, что одна из сторон спора направит жалобу в Верховный суд, рассмотрев которую в ревизионном порядке, Суд отменит это решение.

Важнейшей компетенцией Федерального Верховного суда по обеспечению единства и дальнейшего развития судебной практики – ревизионное производство (§ 542 – 566 ГПК ФРГ [3]), т.е. производство по обжалованию судебных решений, уже пересмотренных в порядке апелляционного производства. Ревизия (ревизионное производство, производство в порядке ревизии) представляет собой определенный порядок обжалования в Верховном суде судебных решений, вынесенными судами нижестоящих уровней, в целях проверки их законности и обоснованности («rechtsmittel»).

«Верховный суд всегда находит консолидированное решение для обеспечения единства судебной практики. Выработывая общее консолидированное мнение по тем или иным возникающим вопросам судебной практики, равноправные участники обсуждения трепетно относятся к позициям, высказываемым оппонентами, а при принятии любого решения помнят о принципе знаменитого древнегреческого врача Гиппократы – «Не навреди» [2]. В порядке ревизии в 2018 году было рассмотрено более 1500 гражданских [10] и около 2600 уголовных дел [11].

Конечно, есть достаточно большое количество дел, решения по которым отличаются от позиции Верховного Суда РФ, но это и есть тот самый желаемый феномен, благодаря которому происходит обновление судебной практики. И опять же, в сложившейся ситуации стороны обладают правом подачи ревизионной жалобы, но не реализуют его либо ввиду уверенности в правильности вынесенного решения, либо ввиду возможных расходов, которые сторонам придется понести. Направить ревизионную жалобу могут только стороны спора в добровольном порядке. Производство не может быть возбуждено по инициативе судебного органа или органа государственной власти. Однако суды наделены правом по обращению в Федеральный конституционный суд для проверки конституционности нормативно-правовых норм и в Европейский суд по правам человека для дачи разъяснений и толкования международного права и права Европейского Союза.

Так, в контексте обеспечения единообразия судебной практики ревизионная жалоба подается в случае несоответствия вынесенного судом решения сложившейся судебной практике Верховного Суда ФРГ. Важно, чтобы это несоответствие несло существенное нарушение прав сторон процесса, в противном случае ревизионная жалоба может быть отклонена.

Эффективность ревизионного производства как важнейшего инструмента обеспечения единства судебной практики может достигаться при определенных условиях. Таковыми можно считать:

1. Максимальная обоснованность судебных решений в порядке ревизионного производства. Верховный суд ФРГ исследует обстоятельства дела на предмет их соответствия нормам закона, учитывает все существующие правовые позиции Верховного Суда, практику других судов и соотносит их с правовой доктриной. Так происходит создание и аргументация новой правовой позиции.

2. Официальное опубликование судебных актов Верховного Суда ФРГ на сайте Суда (<http://www.bundesgerichtshof.de>), в официальных сборниках Верховного суда, юридических журналах и комментариях им дается научная оценка, а также с недавнего времени судебные акты Верховного Суда ФРГ публикуются в виде пресс-релизов (аналогично Обзора Верховного Суда РФ) и отчетов о своей деятельности.

3. Взаимосвязь и сотрудничество Верховного Суда с нижестоящими судами. Например, это кадровый «обмен» между судами, привлечение научных сотрудников для оказания помощи по наиболее сложным, противоречивым вопросам, организация собраний и совещаний для обсуждения спорных моментов, возникающих в практической деятельности судов. Судебная практика Верховного суда регулярно является составной частью лекций, семинаров и письменных практических работ при обучении юристов и повышении квалификации судей.

Таким образом, следует сделать вывод, что основу обеспечения единства судебной практики в ФРГ составляют конституционный контроль, который осуществляют Конституционный Суд ФРГ, и рассмотрение дел в порядке ревизии Федеральным Верховным судом ФРГ. При этом также значение имеют пресс-релизы, которые выпускает Верховный Суд, извлечения из судебных решений и опубликованные в официальных изданиях и на сайте Верховного Суда отчеты о его деятельности. Решения Федерального Верховного суда хоть и не имеют статуса прецедента, однако их соблюдение и учет при вынесении нижестоящими своих судебных решений обязательны. В противном случае такое решение может быть отменено Верховным судом ФРГ. Эффективность обеспечения единства судебной практики в ФРГ достигается не только посредством деятельности судов, но и благодаря единообразному и «беспробельному» законодательству, а также компромисс и активный диалог между законом, практикой и наукой.

Библиографический список

1. Ахметзянова, Э. Р. Влияние концепции судебного федерализма на организацию судебных систем России и Германии / Э. Р. Ахметзянова // Российская юстиция. – 2009. – № 10. – С. 11–15.
2. Барщевский против Мизулиной: «высшее судебное присутствие с представителями от каждого высшего суда» или «коллегия арбитражных судов в рамках Верховного суда»? Аргументы «за» и «против». – URL: https://zakon.ru/blog/2013/4/7/barshhevskij_protiv_mizulinoj_vysshee_sudebnoe_prisutstvie_s_predstaviteliymi_ot_kazhdogo_vysshego_s (дата обращения: 15.04.2019).
3. Гражданское процессуальное уложение Германии и Вводный закон. – 2-е изд., перераб. – Москва : Инфотропик Медиа, 2016. – С. 1–327.
4. Гук, П. А. Роль судебного нормотворчества в развитии федерализма стран Европейского союза / П. А. Гук, П. В. Казакова // Проблемы федеративных отношений в странах Европы : сб. науч. ст. Всерос. науч. конф., посвященной 25-летию Ассоциации европейских исследований. – Пенза, 2017. – С. 65–72.
5. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; пер. с франц. В. А. Туманова. – Москва : Междунар. отношения, 1999. – 400 с.
6. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид : пер. с франц. и вступ. ст. В. А. Туманова. – Москва : Прогресс, 1988. – 496 с.
7. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. – 8-е изд., испр. и доп. – Москва : Инфотропик Медиа, 2012. – С. 164–245.
8. Коршунова, П. В. Единство судебной практики в России: современные тенденции и риски / П. В. Коршунова // Юридическая техника. – 2019. – № 13. – С. 698–700.
9. Мельникова, Г. В. Судебный федерализм: сущность и институционально-правовые признаки / Г. В. Мельникова // Юрист-Правовед. – 2007. – № 6 (25). – С. 94–97.
10. Отчет о деятельности Верховного Суда ФРГ за 2018 год по гражданским делам. – URL: https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StatistikZivil/jahresstatistikZivilsenate2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 15.04.2019).

11. Отчет о деятельности Верховного Суда ФРГ за 2018 год по уголовным делам. – URL: https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StatistikStraf/jahresstatistikStrafsenate2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 15.04.2019).

12. Сафонов, В. Е. Теория и практика федерализма в контексте судебных решений / В. Е. Сафонов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 5 (24). – С. 65–71.

13. Чурбаков, А. В. Канадская конституция и судебный федерализм : дис. ... канд. юрид. наук / Чурбаков А. В. – Санкт-Петербург, 2000. – 164 с.

УДК 342

Leo Forrat
student Budapest University of Economics
Hungary, Budapest

REGIONALIZATION AND DECENTRALIZATION IN POLAND

Annotation. Poland has experienced huge changes during its history, mostly against its will. The global and information revolution will provide an increasing number of countries and countries, as well as interaction between regions, local territorial communities and civil societies. Decentralization has opened up the opportunity for formulating development strategies and has accelerated the socio-economic development of the country.

Keyword: Regionalization and decentralization in Poland, forms of regionalization.

There are five forms of regionalization in Europe: regionalization through federal entities (Austria, Belgium, Germany); regional autonomy (Spain, Italy, United Kingdom of Great Britain); regional decentralization (France, Hungary, the Netherlands, Norway, Poland, Sweden); quasi-regionalization through existing local authorities (Finland, France); administrative regionalization (Albania, Greece, Denmark).

As I already said, Poland has experienced huge changes during its history, mostly against its will. The first step of the new architecture was set up in March 1990 by the law delivering more strategic capacities to the local municipalities. For these reasons the dynamics of regionalization / decentralization have triggered the huge modernization of the State, by inviting the public administrations to specialize themselves and to individualize the jobs.

I think that decentralization in Poland has strengthened the institutional capacity of municipalities. The dynamics of development depends on the ability to compete for rare resources. The potential of municipalities includes: 1) the ability to attract external investors; 2) the ability to obtain external funds for development. The main reason for the lack of interest in federalism in Poland is the assumption that the federal state is already decentralized. I think federalism is the most advanced form of decentralization, federalism can only be achieved as a result of decentralization.

Decentralization has accelerated the socio-economic development of the country.

Decentralization has opened up the opportunity for formulating development strategies. The level of economic and social rationality of decisions has grown. public mobilization in municipalities would not have been possible without decentralization. Decentralization caused a positive phenomenon of competition between cities and regions.

For poorly developed regions decentralization means a growing gap in relation to the most successful Polish regions and to the average throughout the country.

Poland can be defined as a "model" of what has been said about firstly the importance of the legacies supporting the new institutional design, and secondly, about the causal links between deepening the rule of law-based state and the administrative modernization.